放松规制与经济增长
——来自美国百年来四次“黄金增长期”的证据

戚聿东　栾　菁

(北京师范大学　经济与工商管理学院, 北京 100875)

摘　要: 面对百年变局下新一轮科技革命和产业变革加速演变的战略机遇,如何以有效的政府规制体系推动全面创新,是当代各国普遍面临的重大问题。基于思维惯性和路径依赖,规制主体往往通过政策“打补丁”方式弥补现有规制的不足,助长了规制膨胀现象,使得规制效能下降甚至造成规制失灵。此时,放松规制能够矫正资源配置过程中的扭曲和误配,预防规制“要挟”,为企业打造可预期的规制环境,使其基于长期主义开展生产经营活动。美国一百年以来的四次放松规制运动与四次黄金增长期的重叠恰好验证了上述猜想。鉴于规制膨胀问题在我国各产业领域普遍存在,为实现创新驱动型经济增长,放松规制和规制转型应当成为我国今后一段时期规制体系改革的优先选项。

关键词: 放松规制;经济增长;规制膨胀;创新

中图分类号:F019.6　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2025)05-0148-10

当下,以人工智能、区块链、云计算、大数据等底层数字技术驱动的新一轮科技革命和产业变革加速演进,创新愈发成为重构国际竞争格局、打造国际竞争新优势的关键因素。党的二十大报告提出“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出要“构建支持全面创新体制机制”。建立创新友好型政府规制体系,是构建支持全面创新体制机制的必然要求和重要内容。规制供给的质量和效果能够显著影响经济主体创新活力,甚至进一步影响经济增长态势①,因此,研究规制与经济增长的关系不仅具有重要理论价值,而且具有突出的现实意义。

数字化和智能化的广泛发展促进一系列新技术、新产业、新业态、新模式的不断涌现,也引发了不正当竞争、垄断行为、消费者权益保护、经济安全等领域的各种负面问题。最近几年,我国针对数字经济领域开展了“重拳出击”的所谓“强监管”行动,现已进入数字经济监管常态化阶段,发轫于金融领域的“穿透式监管”正在向数字经济、国有经济等领域拓展。现实中规制不断强化,由此引发了规制不合意和损害市场预期等后果。那么,在需求收缩、供给冲击、预期转弱“三重压力”的经济背景下,政府规制到底如何为经济增长服务？如何将规制政策纳入宏观政策取向一致性来考量和评估？我们从美国百年经济史中发现一个有趣的现象,美国经济近百年来共发生了四次黄金增长期,也经历了多次放松规制浪潮,多数黄金增长期恰好都发生在放松规制浪潮期间。因此,我们猜想,经济增长与放松规制可能有着很强的相关性和因果性。鉴于规制膨胀问题在我国各产业领域普遍存在,为实现创新驱动型经济增长,放松规制和规制转型应当成为我国今后一段时期规制体系改革的优先选项。

收稿日期:2025-04-03

作者简介:戚聿东,北京师范大学经济与工商管理学院教授。

基金项目:国家社科基金重大项目“技术标准与知识产权协同推进数字产业创新的机理与路径研究”(19ZDA077)。

① 林婉琳:《内生的制度运行和变迁——博弈论的分析视角》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 4 期,第 158—166 页。

一、理论回顾:规制理论的演化历程

根据《新帕尔格雷夫经济学大辞典》,规制(regulation)①有两种解释:其一是国家以经济管理名义进行的干预活动 ;其二是政府为控制企业的价格、销售和生产决策所采取的各种行动②。从这一定义来看,规制有广义和狭义之分,两种定义均与经济活动密切相关。

狭义规制的定义直接指向规制经济学(Regulation Economic)。规制经济学的起源可以追溯到 19 世纪中期。1848 年,约翰·穆勒在《政治经济学原理》中讨论大规模生产及其相关的政府规制问题,指出政府应在干预经济、促进公平等方面发挥作用③。从此至 20 世纪中期,规制经济学的研究成果散落在产业组织理论和微观经济学中。1890 年,马歇尔在《经济学原理》中的自然垄断理论为政府规制活动的正当性提供了理论基础④。进入 20 世纪,新奥地利学派代表人物米塞斯在《货币和信用理论》中指出,政府有动机通过征税和财富再分配等干预手段进行资源配置,而这些干预就是衰退产生的根源⑤。在 20 年代末大萧条发生之后,自由放任的缺陷成为学术界关注的主要问题,哈佛学派成为这一时期的主流思想。1939 年,梅森发表论文《大企业的生产价格政策》,率先研究企业规模及由此产生的进入壁垒对经济绩效的影响⑥;随后贝恩的著作《新竞争者的壁垒》对市场结构、企业行为和经济绩效之间的关系进行了深入探讨⑦,指出高集中度的市场结构(如寡头垄断市场)中,企业往往通过合谋限制产量、提高价格,从而导致资源配置的低效率和消费者福利的损失,因而需要政府规制加以矫正。进入 20 世纪 40 年代,新奥地利学派的自由市场主张再次出现。哈耶克在米塞斯经济周期理论基础上,进一步指出政府对利率的操纵将产生生产要素、产品价格和汇率的扭曲,从而误导市场主体行为,甚至导致危机⑧。随后柯兹纳在其著作《竞争与企业家精神》中引入"企业家发现理论",阐明规制扼杀创造性、导致效率损失的原理⑨。罗斯巴德继承了新奥地利学派对政府干预经济的批判以及对市场自发秩序有效性的认可,在《人,经济与国家》中鲜明表达了任何国家干预"都不能增进社会效用"的观点⑩。1970 年,卡恩出版著作《规制经济学:原理与制度》以后,越来越多的学者开始以经济学的标准分析方法研究规制问题,规制经济学逐渐成为一个独立的学科,同时规制经济学的研究主题开始从政府干预的应然性转向揭示规制的不合意性。其中的代表人物是施蒂格勒和弗里德曼。1962 年,施蒂格勒在《规制者能规制什么:电力部门的实例》中运用电力行业的数据计算得出受规制企业的绩效并未如预期有所上升⑪,规制俘获和规制低效等问题开始成为规制经济学中的热点。芝加哥学派的另一代表人物弗里德曼在其《资本主义与自由》一书中强调了自由市场的优点,因而提倡政府角色最小化以让自由市场运作⑫,以此带来更

---

① 规制英文 regulation,学术界最早译为管制,后来多称为规制,政府部门习惯使用监管,三者没有实质性区别。

② 伊特韦尔、米尔盖特、纽曼:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》,北京:经济科学出版社 1996 年版,第 135—137 页。

③ 穆勒:《政治经济学原理(下)》,金镝、金熠译,北京:华夏出版社 2009 年版,第 777—807 页。

④ 马歇尔:《经济学原理》,章洞易译,海口:南海出版公司 2007 年版,第 254—258 页。

⑤ 米塞斯:《货币和信用理论》,樊林洲译,北京:商务印书馆 2015 年版,第 247—259 页。

⑥ Edward S. Mason,*Price and Production Policies of Large Scale Enterprise*,The American Economic Review,vol(29),1939,pp. 61-74.

⑦ 贝恩:《新竞争者的壁垒》,徐国兴、邱中虎、张明等译,北京:人民出版社 2012 年版,第 174—175 页。

⑧ 哈耶克:《法律、立法与自由》,邓正来 、张守东、李静冰译,北京:中国大百科全书出版社 2000 年版,第 345—347 页。

⑨ 柯兹纳:《竞争与企业家精神》,刘业进译,杭州:浙江大学出版社 2013 年版,第 190 页。

⑩ 罗斯巴德:《人,经济与国家》,董子云、李松、杨震译,杭州:浙江大学出版社 2015 年版,第 829 页。

⑪ George J. Stigler & Claire Friedland,*What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*,The Journal of Law and Economics,vol(5),1962,pp. 1-16.

⑫ 弗里德曼:《资本主义与自由》,张瑞玉译,北京:商务印书馆 2011 版,第 7—26 页。

高的经济绩效。在芝加哥学派看来,规制并非无成本,市场存在缺陷并不意味着干预无缺陷,政府为了提高效率而开展的规制活动往往难以达到合意效果。例如,波斯纳在其代表作《法律的经济分析》中指出,为增加经济效率而实施的规制活动往往给市场创设更多障碍,间接导致低效率①。随后,为解决规制的不合意问题,规制经济学衍生出基于成本—收益分析的传统最优规制理论、基于信息不对称和委托—代理关系的激励性规制理论②,分别回答了政府应如何开展规制活动,应在多大程度上限制企业定价、如何最大限度使价格衡量的社会福利最大化等问题。

由于规制政策直接影响市场主体行为决策,因而规制取向和风格将经由这一渠道传导,能够切实影响经济增长。2024 年诺贝尔经济学奖得主阿西莫格鲁在其著作《国家为什么会失败》中对比说明了包容性和汲取性制度的不同,详述了包容性制度催生长期、可持续创造性破坏和经济增长的原理③。规制体系作为制度的重要组成部分,其取向和风格是划分制度汲取性质和包容性质的重要依据,也是经济制度由汲取性质向包容性质转变的切入点。经前述梳理发现,在理论演变历程中,规制理论以寻找最优规制适应经济发展现实为主线,愈发重视政策供给的"合目的性"和客观有效性。为此,有必要从结果导向的视角出发,审视规制供给的质量和效果。规制政策的种类繁多,然而政府开展规制活动的共有特征是通过对市场主体设置一定行为约束以达到预期政策效果,常常体现为使市场主体增加合规成本,或额外征税④。规制活动开展过程中,由于企业性质及其肩负的社会责任不同、市场结构不同、经营决择不同,因而作为规制对象所面临的政策也有差异,甚至在某些情形下,规制者既为裁判员又为运动员,规制政策难免"倾斜"⑤。观测到这一点,规制政策的供给往往干扰企业生产经营决策,相较于放松规制之时有所扭曲⑥。此时,规制者的规制政策往往难以达到预期效果。然而基于思维惯性与路径依赖,规制者审查和裁撤既有规制的情形较少,往往倾向于采用政策"补丁"方式试图弥补现有规制的不足⑦。这一思路将带来规制政策的额外供给和政策冗余,使规制无意识膨胀,致使企业合规成本大幅上升,甚至使其生产经营决策处处"掣肘",制约企业创新活力。此外,规制的实施过程往往伴随着规制政策收紧与放松的调整。若规制政策的调整不以法律、法规、政策、惯例等为依据,而是倾向于产生"运动式"规制的一哄而上,则容易在长期中使生产者感受到"规制要挟",企业无法保证创新等长期投入能够获得预期收入,只能转向短期投资以获得更高利润,从而产生"寒蝉效应"(chilling effect)。因此,放松规制或将成为解决上述规制"不合意"问题的有效方法,成为促进经济增长的有效因素。

二、经济史证据:美国百年经济中的四次放松规制浪潮及其"黄金增长期"

与规制理念的几经变迁类似,规制实践也经历了加紧规制—紧缩—放松规制—过度放松导致泡沫的多次重演。然而这些"周而复始"不是机械的历史循环,在规制和放松规制的不断交替中,规制理论向前发展。百年来,从柯立芝政府时期尚未成型的规制理论萌芽,到大萧条引发世界范围内的加紧规制,规制理论逐渐成形。而后经济滞涨的"僵局"使放松规制浪潮再次掀起,规制俘获和规制失灵逐步成为规制理论的热点话题。随后完全信息假设的放宽和规制供给方理性人假设的引入,使学术界与实

① 波斯纳:《法律的经济分析》,蒋兆康译,北京:法律出版社 2012 年版,第 517—522 页。

② 张红凤、杨慧:《规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向》,《中国社会科学》2011 年第 6 期,第 56—66 页。

③ 阿西莫格鲁、罗宾逊:《国家为什么会失败》,李增刚译,长沙:湖南科学技术出版社 2015 年版,第 305—313 页。

④ Simeon Djankov et al. ,*The Regulation of Entry*,The Quarterly Journal of Economics,vol. 117(1),2002,pp. 1-37.

⑤ 陈信元、黄俊:《政府干预、多元化经营与公司业绩》,《管理世界》2007 年第 1 期,第 92—97 页。

⑥ Daron Acemoglu,*A Simple Model of Inefficient Institutions*,The Scandinavian Journal of Economics,vol. 108(4),2006,pp. 515-546.

⑦ Michael Howlett & Jeremy Rayner,*Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design*,Politics and Governance,vol. 1(2),2013,pp. 170-182.

务界均认识到规制供给者的局限性,规制的实际效果应当成为规制政策供给与否、规制政策如何制定等问题的核心衡量标准。在这一原则指引之下,本文选取 1920—2023 年美国每年的 GDP 增长率作为衡量经济增长的直观标准(见图 1),这一时段内,美国 GDP 的年均增长率为 3.21%。若忽略新冠疫情的短期冲击,可见在 1923—1929 年的柯立芝繁荣期间、1982—1989 年里根放松规制期间、1992—2009 年克林顿和小布什政府期间以及 2017—2021 年特朗普政府放松规制期间,美国均有持续、稳定地超过百年平均增长率的高速增长:20 世纪 20 年代柯立芝政府对市场经济运行基本保持缄默,创造了以汽车和电力等行业迅速发展拉动的国民经济"黄金增长期",史称"柯立芝繁荣"(Coolidge Prosperity);20 世纪 80 年代里根总统根据供给学派理论提出,"除非规制条例的潜在收益超过了社会的潜在成本,否则规制行为就不应该发生",其大刀阔斧的放松规制的一系列举措,使美国走出了长期经济滞胀的泥潭,赢得了"里根经济学"(Reaganomics)的美誉;20 世纪 90 年代克林顿政府和 21 世纪初小布什政府时期,在互联网催发的新经济浪潮下,美国的放松规制程度接近里根政府时期,使得美国经济出现了人类社会有史以来最长久的繁荣景象;特朗普 2017 年开始执政以来把规制看成是"隐性税收"(stealth taxation),承诺"将以创纪录的速度减少规制",要求政府"增一减二",即"每发布一条新规定,就要先废除两条旧规定"。在一系列放松规制的浪潮下,美国经济呈现出强劲增长态势,失业率也已降到半个世纪以来的最低水平,被称为"特朗普奇迹"(The Trump Miracle)。从相关关系看,放松规制与"黄金增长期"确有重合。

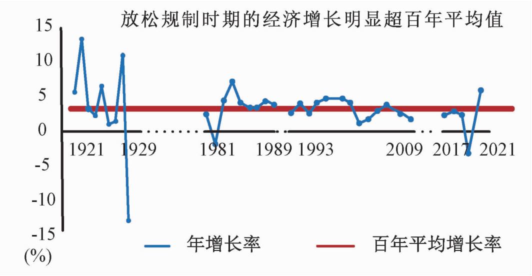

图 1　放松规制时期的经济增长与百年平均值对比

数据来源:《世界经济千年统计》;复旦大学国际关系研究数据库;美国商务部

为探讨放松规制为何成为历次"烦苛规制"之后的必然选择,分析放松规制带来经济增长的原理和机制,本文抓取美国历史上四次放松规制改革的历史事实,沿着政策实施背景、放松规制实践和政策绩效的逻辑路线,回溯四次放松规制运动及其经济效果(见表 1)。

(一)柯立芝政府(1923—1929 年):无为而治理念下的放松规制

1. 政策背景:规制立法的高峰

在柯立芝放松规制之前的 1906—1916 年,美国迎来了百年来规制立法的第一个高峰。这一时期,美国试图通过政府干预来解决工业化带来的一系列社会经济问题,如垄断、食品安全、消费者权益等。经济领域诸如《赫伯恩法》赋予州际商务委员会对铁路运费的规制权力;《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》对价格歧视、独家交易等反竞争商业行为的规制进行系统性规定。此外,《纯净食品和药品法》和《肉类检查法》的颁布对食品、药品等重要民生领域的规制力度加大,标志着美国政府规制从经济领域向社会性规制领域延伸。法案的频繁颁布和政府规制范围的扩张表明这一时期美国通过政府干预来解决垄断、食品安全、消费者权益等一系列社会经济问题。

2. 具体政策:无为而治理念下的放松规制

柯立芝政府秉持"无为而治"的"小政府"理念,构建起以市场为核心、政府干预为辅助的规制体系。

第一,奉行有限政府原则,在预防规制膨胀的同时保护市场活力。柯立芝政府的执政理念集中体现

为“政府无法设计经济繁荣,应将其交给私营部门,从供给角度引领复苏”。因此,柯立芝警惕政府监管权力的无序扩张,主张将政府监管权力置于一定的监督和限制之下。一方面,明确国会监管州际贸易的权力不应延伸到州内制造业经营活动上;另一方面,规定政府不能随意对农产品价格、工人工时和工资等市场信号进行干预。同时为防止规制权力滥用,柯立芝着手精简机构、缩减政府开支和预算,并加强与规制机构的对接,通过直接任命和罢免机构成员等措施,规范和约束规制部门行政权力的行使。

表 1　四次放松规制浪潮的政策实施背景、具体政策和政策效果

时期	政策实施背景	具体政策	政策效果	
			改革前	改革后
柯立芝政府 (1923—1929 年均 GDP 增长率 3.34%)	规制理论 未成形 频繁立法形成 规制高峰	限制政府权力预防 规制膨胀 建立商业惯例 调整规制政策	失业率高居不下 农产品过剩	失业率下降 农业收入增长; 过剩问题妥善解决
里根政府 (1982—1989 年均 GDP 增长率 3.68%)	凯恩斯主义 成为主流 加紧规制未 改善经济滞胀 出现规制俘 获等理论创新	放松准入限制 和价格控制 审查规制政策 比较成本收益	自然垄断行业低效 经济滞胀 消费需求不足	GDP 高速增长 滞胀愁云消散 消费需求旺盛
克林顿和 小布什政府 (1992—2009 年均 GDP 增长率 3.21%)	激励性规制理论兴起 精益生产和精益管理 理念向规制领域渗透	深化放松规制 扩大改革范围 精益管理和绩效 评估工具倒逼 放松规制	自然垄断行业和 公共服务行业效率低 政府系统庞大、 规则冗余、耗费巨大	宏观经济表现良好 较低水平的失业率
特朗普政府 (2017-2021 年均 GDP 增长率 3.26%)	后危机时代 加紧规制浪潮 再次兴起	在重点行业推进 放松规制 削减规制政策 防止政策冗余	能源的进口依赖大 金融业活力不强 政策冗余问题突出	实现连续经济扩张 失业率显著下降

第二,搭建长期商业惯例,稳定市场预期的同时削弱传统规制强度。柯立芝任职期间致力于建立行业惯例,通过颁布《航空商业法》、美国第一部联邦无线电广播法规,批准商业航线等手段,使重点行业的经营有据可依。同时,为避免无节制的颁布法案,柯立芝明确“废除坏法案比通过好法案要重要的多”,通过动态调整法案的废立,防止过多的规则对市场运行造成限制。

3. 绩效表现:第一次世界大战冲击的化解

柯立芝任期(1923—1929 年)内正值第一次世界大战结束,如何妥善处理第一次世界大战冲击成为当时美国经济的重要议题。面对战后短期劳动力过剩,柯立芝任期内失业率从 4.32%下降到 2.89%①,失业问题得到了妥善解决。农业是美国当时的支柱产业,第一次世界大战结束后农业生产力明显过剩,食品价格暴跌近三分之二,美国农业受到重创。面对这一状况,柯立芝政府主张农业应让市场发挥作用,否决了农业部提交的麦克纳利—豪根农场救济法案。事实证明,柯立芝放松规制的政策取向卓有成效。柯立芝任期美国农业收入增长 87%,非农收入增长 22%②,美国各产业的发展势头良好,带来了宏观经济的显著增长。由世界货币衡量的美国人均 GDP 由 1922 年的 5540 国际元增加到 1929 年的 6899

① Susan B. Carter et al., *Historical Statistics of the United States: Earliest Times to the Present*, Cambridge University Press, 2006, p. 82.

② George H. Soule, *Prosperity Decade: From War to Depression*, 1917-1929, Rinehart, 1947, p. 232.

国际元①,年均增长率超过 3%,最高年份增长率超过 10%,成为美国历史上经济增长最快的时期之一,史称“咆哮的二十年代”(Roaring Twenties),也称“柯立芝繁荣”(Coolidge Prosperity)。

(二)里根政府(1981—1989 年):成本收益比较下的放松规制

1. 政策背景:经济滞胀和芝加哥学派的兴起

经过 20 世纪 30 年代的大萧条,自由放任政策被认为是经济危机的导火索之一,凯恩斯主义成为当时广为接纳的执政理念。在其指导下,市场的不完全和政府干预的应然正当性为规制理论的发展提供了肥沃的土壤,政府干预的范围从财政政策、货币政策等宏观干预,逐步扩张到约束市场主体经济行为,由此形成了第二个规制高峰。面对金融市场泡沫破裂的严重后果,1933 年和 1934 年美国先后颁布《格拉斯—斯蒂格尔法案》和《证券交易法》对金融市场和证券交易进行严格规制。在实体经济领域,《全国工业复兴法》制定行业公平竞争规则,对生产规模、价格水平、工资标准等生产经营行为加以限制;《农业调整法》则以立法形式干预农产品生产、销售,政府规制的范围和程度显著提升。

同时,政府规制由经济领域逐步向社会领域扩张。20 世纪 40 年代到 70 年代美国先后颁布了《联邦水污染控制法》《高速公路安全法》《国家环境政策法》《职业安全与健康法》以及《清洁水法》等法案,政府的社会性规制范围拓展,强度不断提高。此外,颁布《消费者信贷保护法》和《消费品安全法》,为保护消费者福利开展规制。上述法案的发布使美国初步确立现代规制体系中的社会性规制部分。

在加强规制思潮下,美国政府规制强度在 20 世纪 70 年代达到顶峰,1970 年颁布的《1970 年经济稳定法》甚至赋予总统在经济不稳定时期直接介入企业工资决策和开展物价管制的权力。然而,全面加紧规制未带来经济的快速增长,经济滞胀的产生使规制膨胀的弊端逐渐显露。在这一背景下,规制理论迎来了新发展,利益集团理论、规制俘获理论等分支不断涌现。以斯蒂格勒、培尔兹曼为代表人物的规制俘获理论指出,规制形成和实施过程易被产业集团所控制,由此会导致低效率和规制失灵。

2. 具体政策:引入竞争机制与放松规制

面对强规制难以解决经济滞胀的现实状况,里根政府以“除非监管条例产生的潜在收益超过了社会的潜在成本,否则监管行为就不应该发生”(总统令 12291 号)为原则,引领了空前的放松规制改革。

第一,放松自然垄断行业规制。在传统规制理论中,自然垄断行业往往只能由政府投资或政府严格限制行业准入,才能减少重复建设和恶性竞争。然而技术进步带来了自然垄断行业的最小效率规模变动,规制的有效性遭受挑战。基于此,里根政府在多个传统自然垄断行业开展放松规制改革。一方面,降低准入门槛,引入更多企业参与竞争。1980 年美国国会颁布汽车运输法案,放松汽车运输行业的价格限制和进入规制,同时在公路货运业引入竞争。同年发布《斯塔格斯铁路法》,使企业根据经营状况和盈利情况自主决定线路调整,允许企业自由进入和退出市场。此外,能源行业逐步放松直至取消天然气行业准入限制。放松规制前,天然气需要经过拥有地理特许权的经销商分发给消费者,且价格需经联邦规制者依据公用事业服务成本定价原则制定并下发。1978 年,《天然气政策法案》规定消费者可以越过批发商和经销商直接购买天然气,同时放宽对天然气价格、管道设备和管道运输的规制。1982 年美国司法部要求将长期垄断美国电气通信服务的电话电报公司分割为 7 个大型区域性电话控股公司,在无线电话业务领域开放竞争。另一方面,将定价权放归企业,取消价格限制。航空业的递进改革始于 1978 年的《航空放松规制法案》,要求民用航空委员会承担简化规制任务,后于 1981 年取消航空线路规制;两年后,航空运费认可制废除,航空业开始自由竞争和自主弹性定价;1985 年,民用航空委员会这一规制机构解散,企业自主权进一步加大。公路运输业的改革在强调铁路运输价格应由市场调节基础上,同步优化铁路线的废弃程序、缩短铁路废弃的审核时间。在能源行业废除了《能源政策和节能法》,废除双重价格制,缓解价格扭曲,到里根政权时代最终实现了原油价格一元化。据 OECD 数据,在航空、电

① 麦迪森:《世界经济千年统计》,伍晓鹰、施发启译,北京:北京大学出版社 2024 年版,第 97 页。

信、电力、天然气、邮政、铁路、公路 7 个行业中,美国的规制指数(最高为 6,最低为 0),由 1980 年的 3.0 下降到 1989 年的 2.3,远低于同期 OECD 国家平均从 5.1 下降到 4.5 的下降程度。

第二,审查规制政策,对比规制成本和收益。里根政府发布的第 12291 号行政令指明,要对工商企业活动监管规章进行改革,力求减少无效的规制政策。一方面,成立专门的放松规制工作小组,统筹规制条例的制定和修订工作。同时依据 12498 号行政令,对规制政策开展审查和监督。同时通过成本收益分析,对负收益的规制政策予以取缔。另一方面,精简包括联邦航空局、全国公路交通安全管理局等在内的大多数规制部门人员编制、缩减规制预算①,间接推进放松规制。

3. 绩效表现:滞胀僵局的破解

里根对传统自然垄断行业的放松规制实践成为打破经济滞胀的"奇招",放松规制改革成效显著。

第一,宏观经济增长。相较于 1980 年的 28573.1 亿美元,里根放松规制之后美国 GDP 总量增长为 56415.8 亿美元,9 年内实现了 GDP 翻番,期间 GDP 年增长率最高达 7.26%②。第二,失业率显著降低。美国失业率在里根执政之初的 1981 年高达 7.1%,经过一系列放松规制改革,美国经济活力明显增强,就业容量显著增大,到 1989 年失业率下降为 5.3%,成为 15 年来失业率最低的一年。经济的显著增长和失业率的下降打破了美国滞胀愁云,社会消费需求空前活跃,20 世纪 80 年代成为美国大众消费的黄金十年③,里根在学界也获得了"里根经济学"(Reaganomics)的美誉。

(三)克林顿和小布什时期(1992—2009 年):精益管理和绩效评估倒逼放松规制

1. 政策背景:打破完全信息假设的规制理论变迁

传统经济理论中,政府被假定为掌握完全信息、重视总体社会福利的社会计划者,能够通过规制政策矫正市场失灵、改善社会福利。20 世纪中后期的规制俘获理论放宽了规制者的"悲悯性假设",到 20 世纪 90 年代,规制理论沿着不完全信息假设的思路演化④。规制者的客观信息局限使规制的合意性受到质疑,规制参与者的不完全信息属性贯穿激励性规制理论的始终。以拉丰和梯若尔为代表的学者在传统规制理论基础上,从如何设计激励机制出发,在信息不对称的规制场景下打开规制供给黑箱,重新阐释政府规制被受规制企业俘获的原因,并从理论角度辅助规制者设计规制机制、做出规制决策。

2. 具体政策:精益管理思想下的放松规制

1992—2009 年,克林顿和小布什政府基于"规制失灵"理论,继承里根政府对自然垄断行业的放松规制取向的同时,在公共服务这一传统上完全由政府主导的领域也推行"政府补充"原则。同时吸收福特主义的"精益管理"理念,利用绩效评估思想,构建起放松规制改革的制度性压力框架。

第一,深化自然垄断行业放松规制程度,持续拓展放松规制范围。其一,进一步细分自然垄断行业业务流程,在各环节加紧推进放松规制改革。在通信业签署新电信行业法案,破除电信业和有线电视业的交叉准入限制,强制小贝尔公司以折扣价格开放网络接入、引入竞争,放松有线电视价格规制,以市场定价促进行业平均资费下降。在能源行业,《能源政策法》将竞争机制逐渐引入能源批发市场,助推电力产业改组和竞争方案的实施。小布什时期,美国进一步解除油气开发限制,压缩发电项目许可审查时限,引入私营资本,建立市场化定价机制,在能源行业的产销和运输等各业务流程引入更多竞争因素。其二,拓展放松规制改革范围。面对新兴电子商务行业的蓬勃发展,克林顿和小布什政府延续了放松规制主张,发布《全球电子商务框架》明确以行业自我规制优先,政府仅在数据安全等核心领域开展底线监管。其三,在公共服务业这一完全由政府主导的领域推行"全面市场化"模式。克林顿时期的私人承

---

① 费尔德斯坦:《20 世纪 80 年代美国经济政策》,王健译,北京:经济科学出版社 2000 年版,第 399—402 页。

② 数据来源:https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD? locations=US,2025 年 4 月 3 日。

③ 数据来源:https://m.gelonghui.com/p/795626,2025 年 4 月 3 日。

④ 张红凤:《西方规制经济学的变迁》,北京:经济科学出版社 2005 年版,第 183—185 页。

包体系与小布什政府的联邦服务外包计划构建起政府与企业竞标体系,鼓励私营部门代替政府部门和行政机构,成为提供公共服务的重要力量。

第二,吸纳“精益管理”理念,以国家绩效评估构建起放松规制改革的制度性压力。克林顿和小布什政府期间吸纳福特主义的精益管理思想,提出要“重塑政府”,推行“国家绩效评估”。为此,克林顿政府签署第 12866 号行政令建立规制审查双轨制,鼓励公众对规制政策开展审查和监督;同时把绩效评估思路引入政府工作评价,要求废除联邦政府内部规制的二分之一,新增规制需通过成本收益测试。1993 年,美国颁布《政府绩效与结果法》,构建起目标与评估互动的规制管理体系。另外,废除《联邦人事手册》简化政府职位分类;将浮动性岗位薪酬、多元化聘用方式引入政府管理,使公务人员管理向更高效的私人部门看齐。

3. 绩效表现:持续的经济增长

克林顿到小布什政府的放松规制程度接近甚至超过里根政府,美国经济出现了人类社会有史以来最长久的繁荣景象 ①。根据国际货币基金组织和中国国家统计局的数据,1991 年美国 GDP 总量为 61581.3 亿美元,1999 年这一数据上涨为 96311.8 亿美元,八年内的年均名义增长率达到 7%。在克林顿政府的第二届任期内,年均失业率下降到 4%左右,相较于 20 世纪 80 年代的最低值仍有显著下降。小布什时期延续了克林顿政府放松规制改革的宏观经济增长效应。2009 年小布什任期结束,美国 GDP 总量达 144780.5 亿美元,相较 1991 年实现翻番。同时,这一时期美国经济持续扩张,连续增长的时限甚至超过了 60 年代,创造了增长时间最长的纪录。

(四)特朗普时期(2017—2021 年):“隐性税收”理念下的放松规制

1. 政策背景:后危机时代的强化规制

2008 年金融危机后,再规制浪潮又一次兴起,首先表现在金融领域。2010 年颁布的《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》与沃尔克规则(Volcker Rule)明确要成立金融稳定监督委员会,强化金融监管,限制金融业的高风险投机活动。在医疗保健领域,2010 年发布《患者保护与平价医疗法案》,对保险公司提供医疗保障服务的范围和价格进行了一系列规定。在能源领域,对汽车燃油效率标准、燃油经济性、可再生能源发展与使用等领域进行规定,力求通过规制推动能源结构调整。这些政府规制和干预在一定程度上重塑了相关领域的运行规则和市场格局,反映出美国政府又一次的加紧规制趋势。

2. 具体政策:“规制是隐性税收”理念下的放松规制

面对金融危机后再次出现的加紧规制浪潮,特朗普把规制看成“隐性税收”(stealth taxation)。为此,特朗普政府聚焦制约经济社会发展的重点领域,采取直接突破与间接引导双轨并进的方法推进放松规制改革进程。

第一,率先在制约经济社会发展的重点行业推进放松规制改革。能源是经济发展的基石,面对美国能源对外依赖度过高现象,特朗普沿用传统放松准入限制和降低进入门槛的思路,2017 年签署通过“美国优先海上能源战略”总统令,开放美国沿海大量海域用于油气勘探,放松能源开采准入限制;2019 年修订钻井平台设备安全和环保的规定以及技术标准,降低准入门槛,率先在能源领域开展放松规制改革。在数字经济这一具有重要战略地位的关键行业,特朗普政府仍主张放松规制,要求企业加强披露,鼓励行业自律。2017 年废除《互联网开放条例》、取消针对宽带互联网接入业务的网络中立政策均被认为是放松数字经济规制的重要标志。此外,认识到过度金融约束监管制约实体产业发展,特朗普政府针对《多德—弗兰克法案华尔街改革和消费者保护法》的过度监管问题进行调整,颁布《经济增长、放松监管和消费者保护法案》,提高系统重要性金融机构的资产认定门槛,大幅放松大型银行、小银行、社区银行的资本金监管框架,试图降低金融市场合规成本。

---

① 刘鹤:《两次全球大危机的比较》,《管理世界》2013 年第 3 期,第 1—7 页。

第二,以“增一减二”为原则限制规制政策扩张。特朗普政府承诺“将以创纪录的速度减少监管”,为此签署第 13771 号行政令要求政府部门“每发布一条监管新规定,就要先废除两条旧规定”。同时,特朗普政府削减规制部门预算,要求联邦重视规制改革效率,建立规制成本核算机制,将规制审查纳入预算管理。2024 年 12 月,特朗普宣布将成立“政府效率部”,专注于精简行政程序与降低规制负担。2025 年 2 月巴黎 AI 行动峰会上,美国未签署《关于发展包容、可持续的人工智能造福人类与地球的声明》,并警告欧洲不要对人工智能进行“过度监管”,称这“可能会扼杀蓬勃发展的行业”,反映了特朗普防止规制扩张的一贯立场和观点。

3. 绩效表现:后危机时代的复苏

特朗普放松规制改革再次创造了美国经济增长的佳绩。2008 年世界金融危机以来,美国经济增长率常年徘徊在 2%左右。2018 年超过 3%,打破了近十年来的最高纪录。截至 2019 年 12 月,美国经济已经连续扩张达 127 个月,成为美国历史上最长的一次连续扩张。失业率从上任总统任期的平均 5%下降到 4%以内,到 2019 年 9 月降至 3.5%,为 50 年来的最低点,被称为“特朗普奇迹”(The Trump Miracle),美国白宫首席经济顾问拉里 · 库德洛将其归因于“减税和放松规制”。

三、政策启示

既能“放得活”又能“管得住”是规制的理想状态。虽然规制者在实施规制政策时总是以改进经济绩效为出发点,但是由于思维定式和路径依赖的存在,实践中规制部门更倾向于通过“打补丁”方式弥补现有规制的不足,在造成规制措施不断膨胀的同时,规制效能却不能同步提升甚至会产生规制失灵。此外,由于创新投资的长期性、政府规制的不确定性以及规制者相对被规制者的强制性,规制“要挟”有其存在的客观空间,这将带来“寒蝉效应”,导致企业更倾向于采取短期行动提高本期绩效,而非通过创新投资争取长期绩效改进。在这种情形下,针对性的放松规制有助于预防规制“要挟”,矫正资源配置过程中的各种扭曲和误配现象。美国百年来的四次放松规制运动与黄金增长期的重叠印证了上述猜想。

我国经济总量 2010 年就已位居世界第二,对美国经济一路追赶,2021 年曾达到美国 GDP 的 77%。近些年由于美国通胀、汇率、数字经济高增长、放松规制等原因,两国经济差距有所拉大。面对“三期叠加”和“三重压力”,我国如何在此轮“中美竞赛” 中实现逆势反超并赢得持续领先优势,恰当运用规制政策是不容忽视的重要方面。基于此,本文仅针对规制政策提出简要建议。

第一,总体上适度放松规制,注重规制转型。传统规制模式以维护市场秩序为核心,偏向采用惩戒手段和刚性工具执行规制职能。然而,随着数字经济的快速发展,技术迭代加速与商业模式创新频发,秩序控制型的传统规制模式难以适应市场的高度动态性,甚至可能抑制企业的创新活力。因此,规制供给需要保持谦抑性。一方面,规制体系亟须向“创新友好型”范式转型。现代监管要改变传统“管”的观念,要把激发市场活力和创造力作为市场监管的重要改革方向,为此需要适当放松监管。非管不可的场合,要注重从前置审批转向后置监管,从歧视性监管转向公平竞争监管,从正面清单制转向负面清单制。另一方面,注重规制转型。在技术融合不断深化、跨界竞争成为常态的背景下,市场准入、价格控制等经济性规制的弊端渐渐显露,相比之下,社会性规制更强调对公平、正义、安全、环保等基本价值的保障。因此,为防止规制膨胀和政策冗余,同时统筹规制者维护公共利益的监管职能,有必要推动规制重心从经济性规制转向社会性规制,推动规制效能切实提升。

第二,注重跨周期调节,加强宏观政策取向一致性。若规制政策频繁变动、信号混乱,则容易导致市场主体采取短期化、避险化的经营策略,抑制企业创新投入、损害企业创新动能。因此,有效规制供给促进经济增长的核心机制在于塑造稳定的规制环境,防止政策频繁变动引发寒蝉效应,使市场主体在稳定的政策预期中进行长期导向的创新投入、基于长期主义开展竞争。美国百年放松规制改革及带来的宏

观经济增长效应表明,规制政策与宏观经济政策同样是影响经济增长态势的有效工具。因此,规制政策不应孤立于宏观经济治理框架之外,而应作为影响甚至塑造微观主体预期和行为的重要政策工具,与逆周期调节的宏观政策协同发力,特别是在经济下行期间,需要配合宏观政策做好"六保""六稳"工作。通过构建宏观调控与规制政策之间的高效协调机制,为市场主体营造一个规则清晰、风险可控的营商环境,助力经济在内外挑战中保持韧性,最终促进经济持续增长。

第三,推动规制手段现代化,广泛运用规制沙盒机制。面对数智化技术的广泛应用,应继续坚持包容、审慎、简约的监管理念,注重运用人工智能、大数据、区块链等技术构建智慧监管体系。其中,集创新试验和风险管控为一体的规制沙盒可以成为优先策略选择。规制沙盒将创新性作为划定测试对象的主要指标,是在明确测试空间的基础上,为处于沙盒内的有限市场主体设置豁免规则、建立执法观察期,从而提供容错机制、防止风险外溢和扩散的一种"实验型"监管工具。经过筛选进入沙盒的企业,可以在一定程度上突破现有的规制限制,在新技术应用、新业务开展等方面进行更大程度的探索和实践。政府作为沙盒的观察者,实时收集企业的合理反馈和意见建议,并据此调整和改进规制政策、探索最佳规制供给。这一模式能够降低创新活动的试错成本并防止风险外溢,实现创新激励与风险防控的统筹兼顾,是对新行业、新技术企业开展规制的新选择。

Deregulation and Economic Growth: Evidence from American Economic History

Qi Yudong, Luan Jing

(*Business School*, *Beijing Normal University*, *Beijing* 100875, *China*)

Abstract: In the face of the strategic opportunity of a new round of scientific and technological revolution and industrial transformation under the profound changes unseen in a century, how to promote comprehensive innovation with an effective government regulation system is a major problem universally faced by various countries in the contemporary era. Due to thinking inertia and path dependence, the regulatory subject has often made up for the insufficiency of existing regulations through "applying patches" (打补丁) by policies, which has promoted regulatory expansion, resulting in a decline in regulatory efficiency and even regulatory failure. At this time, deregulation can correct distortions and misallocations in the process of resource allocation, prevent regulatory "blackmail", and create a predictable regulatory environment for enterprises, enabling them to carry out production and business activities based on long-termism. The overlap of four deregulation movements in the United States over the past 100 years and four golden growth periods just validates the above conjecture. In view of the widespread existence of regulatory expansion in various industries in our country, deregulation and regulatory transformation should become the priority options for the regulatory system reform in the coming period in our country, so as to achieve innovation-driven economic growth.

Key words: deregulation; economic growth; regulatory expansion; innovation

(责任编辑　刘曙光)